

VOTO

Trata-se de processo autuado para o acompanhamento das obras de construção do terminal pesqueiro de Santana/AP, objeto do Convênio nº 42/00/2005 (SIAFI 537437), celebrado entre a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) e a Prefeitura Municipal de Santana/AP (PMS).

2. As obras, com orçamento aproximado de R\$ 3,2 milhões, foram concluídas sem que tenham sido identificadas, na sua realização, ocorrências que implicassem dano ao erário.

3. Não obstante, foram constatadas irregularidades consistentes no descumprimento de normas regulamentadoras da execução de convênios. Para algumas delas, considerou-se suficiente o endereçamento de alerta à Prefeitura Municipal de Santana/AP, para que se evite a sua repetição. Outras, no entanto, ensejaram a audiência de José Fritsch e de José Antônio Nogueira de Souza, Secretário Especial de Aquicultura e Pesca e Prefeito de Santana/AP, respectivamente, à época dos fatos.

4. A audiência de José Fritsch deveu-se à formalização do ajuste sem o preenchimento de um dos seus requisitos, no caso, a comprovação pela prefeitura do exercício pleno de poderes inerentes à propriedade do terreno do futuro terminal.

5. Quanto à de José Antônio Nogueira de Souza, envolveu, além da ocorrência acima, a execução da obra amparada em licença ambiental inconsistente e a não apresentação dos documentos comprobatórios da regularidade de retiradas feitas na conta específica do convênio.

6. A defesa trazida pelo último demonstrou que as licenças ambientais obtidas pela prefeitura atendiam às necessidades regulatórias do empreendimento e que as despesas com recursos do convênio foram feitas na consecução do seu objeto.

7. De todo modo, para a unidade técnica, remanesceu a responsabilidade dos gestores pela celebração de ajuste sem a demonstração de que a prefeitura dispunha da propriedade do imóvel em que seria construído o seu objeto. Segundo a Secex/AP, as razões de justificativa apresentadas não foram suficientes para elidir essa irregularidade, razão pela qual propõe a aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 aos responsáveis.

8. Peço vênias para discordar desse encaminhamento, pois entendo que a documentação juntada aos autos pelo então Secretário Especial de Aquicultura e Pesca é suficiente à descaracterização da irregularidade atribuída aos gestores.

9. Os documentos entregues pelo gestor comprovam que a área inicialmente escolhida para a construção do terminal pesqueiro pertencia ao Município de Santana/AP por ocasião da assinatura do convênio, em 22/12/2005. Demonstram também a existência de lei municipal (Lei nº 727/2005-PMS, sancionada em 08/12/2005, cfe. fls. 201/204 do v.p) autorizando o Poder Executivo a transferir a área correspondente à União, o que foi feito na forma do Termo de Cessão de Uso firmado em 09/12/2005, instrumento por meio do qual a PMS cedeu à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, por prazo indeterminado, o uso da área destinada à obra do TPP (fls. 197/200, v.p).

10. É certo que, posteriormente à formalização, o local da obra foi mudado, mas tal circunstância, embora remeta a outras questões atinentes à execução do ajuste, relacionadas, mais precisamente, à alteração do seu objeto e à devida aprovação pelo órgão concedente, não torna irregular a celebração feita de maneira aparentemente lícita e válida.

11. Note-se que a caracterização da irregularidade deveu-se à existência nos autos de documentos posteriores ao convênio tratando de desapropriações. Inferiu-se daí a ausência dos direitos sobre o local das obras, conforme se depreende do seguinte trecho da instrução que descreveu a ocorrência:

“1.23. Os novos documentos encaminhados em resposta à diligência (fls. 406-470, Anexo 1) revelam que o processo de desapropriação já foi concluído, tendo a sentença que a decretou (fl. 469, Anexo 1) transitado em julgado na data de 10/9/2008.

1.24. Não obstante, conclui-se que concedente e conveniente descumpriram a legislação ao formalizar o Termo de Convênio [em 22/12/2005] sem o preenchimento de um dos requisitos mínimos,

estipulado no inc. VIII do art. 2º da IN STN nº 1/1997, quanto à comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel.”

12. Ocorre que a documentação em questão refere-se ao procedimento de desapropriação dos terrenos da nova localização do terminal, e não aos da área inicialmente prevista no termo de ajuste, restando evidente o equívoco na caracterização da irregularidade.

13. Veja-se também que, a despeito da sua pertinência, os documentos oferecidos foram refutados pela unidade técnica sob o argumento de que *“seriam suficientes para afastar a irregularidade caso se referissem à área que de fato está sendo utilizada para a obra em questão”*.

14. No entanto, contrariamente ao afirmado, a documentação concernente à nova área (que, por sinal, encontra-se nos autos) de nada vale para demonstrar a regularidade da assinatura do convênio, que tem de ser aferida nas condições em que ocorreu. Nessa linha, não há de se questionar a validade probatória dos documentos apresentados, cujas informações, referentes, apropriadamente, ao local inicialmente previsto, demonstram o que interessa ao presente exame, ou seja, que, à época em que foi firmado, do ponto de vista da propriedade do imóvel em que seriam feitas as obras, não havia óbices à formalização do ajuste.

15. Observam-se, ainda, erros cronológicos na análise que concluiu pela responsabilização dos gestores. Afirma-se que *“referida alteração [do local da obra] era de pleno conhecimento da concedente, conforme se observa dos documentos acostados às fls. 227-230, vol. 1”*, mas os documentos mencionados, respeitantes, justamente, à solicitação de aprovação da alteração feita à SEAP, são do início de 2008, não servindo, por óbvio, como prova de que os signatários do convênio tivessem conhecimento, em 2005, da necessidade de modificação posterior do seu objeto.

16. Quanto à alteração do local do terminal, a Secex/AP assim resume o ocorrido, nos termos já reproduzidos no relatório precedente:

“4.7.2 A princípio, a área para implantação do TPP deveria se localizar no Elesbão. No entanto, a ausência de calado adequado para recepcionar as embarcações naquela localidade, associada à proximidade com o sistema de captação e tratamento de água fluvial da Cia. de Água e Esgoto do Amapá – CAESA (verificar plantas fls. 202-203, v.p), motivaram o deslocamento da obra para a área do Porto de Santana, no trecho compreendido entre a Av. Santana e o porto da empresa MMX.”

17. Trata-se de matéria amplamente discutida nos autos. Na análise de documentação obtida em diligência, a unidade técnica, em abordagem minudente, dá por encerrada a discussão da questão, diante da constatação de que a construção encontrava-se dentro de área efetivamente desapropriada pelo município e que a alteração foi devidamente aprovada pelo órgão concedente, sem que fossem necessários novos aportes de recursos (fls. 367/369).

18. Sobre o assunto, destaco dois pontos.

19. Primeiramente, ressalto que, por força da pronta atuação do Tribunal no curso deste acompanhamento, alertando o conveniente da necessidade de aprovação da alteração do objeto do convênio pela SEAP, o Prefeito de Santana/AP determinou a paralisação das obras, até a regularização das modificações que estavam em andamento. Veja-se, a propósito, o seguinte trecho da instrução (fl. 368):

“1.37. Após tomar ciência desta irregularidade por intermédio desta Unidade Técnica, o Prefeito de Santana determinou a paralisação dos serviços, mediante comunicado manuscrito de 19/10/2007, que foi anexado ao Livro Diário de Obra nº 5, em 22/10/2007 (fls. 105-107, v.p), data a partir da qual foram suspensas as operações no canteiro de obras. A obra foi paralisada a fim de que a concedente autorizasse as alterações no projeto a serem inseridas em novo Plano de Trabalho.”

20. O outro ponto a se mencionar é que a aprovação definitiva da alteração pela concedente deu-se em 11/11/2008 (fl. 144), ou seja, depois do trânsito em julgado do processo de desapropriação da nova área do terminal, ocorrido em 10/9/2008.

21. Tais elementos ratificam a conformidade da atuação dos entes públicos envolvidos no episódio. A PMS suspendeu as obras no aguardo da aprovação das modificações pela SEAP, que, por sua vez,

somente aprovou a mudança no objeto do convênio depois da comprovação, pela prefeitura, do direito de propriedade sobre os imóveis afetos ao novo local do terminal.

22. Por fim, acolho a proposta da Secex/AP, com as adaptações necessárias às orientações da Portaria-Segex nº 13/2011, para que se dê ciência à Prefeitura de Santana/AP das impropriedades constatadas na execução do convênio.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a esta 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de setembro de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator